

LES CONTRATS LOCAUX DE SÉCURITÉ

par

Christelle GHERAB

DESS Administration des collectivités locales de l'Université de Paris V

La sécurité a toujours été un domaine de préoccupation pour l'État¹. Elle constitue un impératif tant pour assurer la stabilité de l'État que pour protéger les populations. Cependant, la notion de *sécurité* intimement liée à celle d'ordre public ne doit pas être confondue avec celle de *sûreté*, attachée à la notion de droits et libertés individuels. Or, le nouveau dispositif relatifs aux contrats locaux de sécurité² confond les deux notions pour affirmer que "*la sûreté est la mission première de l'État*". Cette inexactitude terminologique permet à l'État de donner un fondement constitutionnel³ à sa mission de maintien de la sécurité publique. Mais en principe, l'État assure cette mission, indépendamment de toute idée de sûreté.

Répondant à une demande sociale forte, la lutte contre l'insécurité est un objectif incontournable pour l'État. D'ailleurs le gouvernement actuel l'a bien compris : la lutte contre l'insécurité est la deuxième priorité, après la lutte contre le chômage. Cela ressort du discours du ministre de l'intérieur, M. Chevènement, tenu le 24 octobre 1997, lors du colloque de Villepinte organisé sur le thème : "*des villes sûres pour des citoyens libres*". Par conséquent, la sécurité prend un sens nouveau, pour englober une notion bien plus vaste que celle de sécurité publique. Il ne s'agit plus seulement de prévenir ou de faire cesser les

troubles à l'ordre public. Il s'agit de lutter contre toutes formes d'insécurité.

Attaquée sous toutes ses formes, l'insécurité n'en demeure pas moins difficile à appréhender. Si bien qu'on ne peut pas dire qu'il existe en la matière des solutions miracle. La tendance actuelle est à l'équilibre entre prévention et répression, en associant au dispositif les partenaires locaux (publics ou privés). M. Chevènement, a en effet choisi d'associer le plus de partenaires possible dans la lutte contre l'insécurité. Dans le cadre du nouveau dispositif, les mesures de prévention et de répression sont mises en oeuvre, sans privilégier les unes par rapport aux autres. Mais il n'en a pas toujours été ainsi. Selon les époques, les premières ont prévalu sur les secondes et vice versa. Prises isolément, elles ont toutes deux montré leurs limites.

La politique sécuritaire de l'État a donc évolué dans le temps : le maintien de la sécurité considéré originellement comme une émanation du pouvoir régalien a progressivement impliqué les collectivités locales dans un partenariat avec l'État.

Traditionnellement, l'État exerce sa mission de maintien de l'ordre public, avec le soutien des forces de police ou de gendarmerie. Il faudra attendre la loi du 5 avril 1884 - véritable Charte communale - pour qu'une police municipale soit créée. Cette création marque le début d'un changement dans la conception sécuritaire. La police municipale a désormais compétence pour assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques. Mais en contrepartie des pouvoirs reconnus au maire, le pouvoir central exerce un contrôle strict sur la police municipale : celle-ci est alors étroitement encadrée et soumise au pouvoir de substitution du préfet. Cette loi

1 Cet article a été rédigé sur la base d'un mémoire intitulé "*les contrats locaux de sécurité : l'exemple du département de l'Eure*", dirigé par le colonel de gendarmerie Marc Watin-Augouard et soutenu dans le cadre du DESS "Administration des collectivités locales" (Paris V).

2 Circulaire du 28 octobre 1997 sur la mise en oeuvre des contrats locaux de sécurité.

3 L'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 fait de la sûreté "*un droit naturel et imprescriptible de l'homme*".

marque le début d'une reconnaissance de l'efficacité d'action des autorités locales en matière de maintien de l'ordre, non démentie ultérieurement.

Dès les années soixante dix, les solutions choisies par le gouvernement oscillent entre prévention et répression. Le rapport Peyrefitte, intitulé *"réponse à la violence"*, met l'accent en 1977 sur la répression comme remède à la montée de l'insécurité. Cela est justifié par la place faite à la notion d'insécurité dans la nouvelle politique pénale.

Cependant, il faudra attendre le rapport Bonnemaïson, en 1983, pour que soit favorisée la prévention, dans le cadre d'une action coordonnée des acteurs chargés de la sécurité. Comme le souligne la Commission des maires sur la sécurité qui a rédigé le rapport, *"si la sécurité des citoyens est de la responsabilité de l'État, il est non moins évident que la prévention de la délinquance nécessite la participation active des maires"*. Dans ce but, le rapport prévoit notamment la création d'un Conseil national de prévention de la délinquance⁴, en même temps que celle des Conseils départementaux, communaux et intercommunaux de prévention de la délinquance.

Le Conseil communal de prévention de la délinquance comprend en nombre égal, sous la présidence du maire, les représentants de l'État (notamment le procureur de la République, les forces de police et de gendarmerie) et des représentants de la commune désignés par le Conseil municipal. Peuvent également être associés à ses travaux, avec voix consultative : le juge d'application des peines, le juge pour enfant, des personnalités qualifiées et des associations.

Ce Conseil définit les objectifs et les actions coordonnées auxquels l'État, d'une part et la commune d'autre part, décident d'un commun accord de contribuer notamment dans le domaine de l'aide aux victimes et de la mise en oeuvre des travaux d'intérêt général. Les rapports entre l'État et les collectivités locales s'en trouvent modifiés : le maire coordonne les actions de prévention, tout en respectant les

compétences de l'État en matière de sécurité.

Mais dès 1988, avec la disparition du Conseil national de prévention de la délinquance et son remplacement par la Délégation interministérielle à la ville⁵, les formes locales de Conseils de prévention de la délinquance perdent en efficacité. Selon Gilbert Bonnemaïson, initiateur des Conseils de prévention, *"les conseils ont trop tendance à (...) accumuler sans cohérence des actions de prévention sociale ou socioculturelle de caractère extrêmement général, plutôt qu'à définir de véritables plans d'actions globaux"*.

Au printemps 1992, le gouvernement entreprend l'élaboration de plans locaux de sécurité. Ces plans permettent de maintenir une démarche partenariale dans cette logique centralisée. Réclamés par certains élus qui se plaignaient d'une fuite de responsabilité de l'État, ils amorcent un retour de l'État dans le domaine de la sécurité locale. L'État affirme sa présence sur le terrain au moyen de la police nationale qui avait déjà bénéficié, au préalable, d'une politique de départementalisation⁶. En contrepartie de cette présence policière, la commune prend en charge les tâches administratives, c'est-à-dire tout ce qui ne relève pas des missions prioritaires de la police nationale.

En 1993, ces plans inefficaces sont remplacés par de nouveaux plans : les plans départementaux de sécurité⁷. Contrairement aux plans précédents, ce sont des actes unilatéraux, ne laissant aucune place aux élus, en dehors d'une participation à des groupes de travail. Ils sont cosignés par les représentants du ministre de l'intérieur (le préfet et la police), du ministre de la Défense (la gendarmerie), du ministre chargé du budget (les douanes) et du ministre de la justice. La volonté affichée du gouvernement est de mieux coordonner l'action des différents services de l'État⁸ au sein du département.

⁵ Décret n°88-1015 du 28 octobre 1988.

⁶ Création en 1990 des directions départementales de la police nationale.

⁷ Circulaire interministérielle n°93-211 du 9 septembre 1993.

⁸ Pour une meilleure coordination, la circulaire interministérielle du 2 janvier 1997 est venue rééquilibrer le rôle des magistrats par rapport aux préfets et celui des gendarmes par rapport à la police nationale.

⁴ Décret n°83-459 du 8 juin 1983.

Ce plan réalise un diagnostic de la sécurité et fixe les objectifs de moyens à mettre en oeuvre dans des domaines jugés prioritaires : les violences urbaines, les violences scolaires, la drogue, la petite et moyenne délinquance.

Ces plans départementaux trouvent pour prolongement les plans départementaux de prévention de la délinquance⁹ qui relancent l'État et les collectivités locales dans un partenariat. Ces derniers plans s'inscrivent dans le cadre du "Pacte de relance pour la ville", présenté le 18 janvier 1996 par Alain Juppé, Premier ministre. Prenant en compte les options retenues par les plans précédents¹⁰, ils s'attachent plus particulièrement à traiter les problèmes d'incivilités, de délinquance des mineurs et de violences urbaines. Arrêtés chaque année par les préfets, après avis des Conseils départementaux de prévention de la délinquance, ces plans fixent les priorités et le rôle que les collectivités locales seront appelées à jouer dans le dispositif départemental. Cinq priorités sont retenues : la responsabilisation des parents, la prévention de la toxicomanie, la prévention de la récidive, le développement d'une justice de proximité et de l'aide aux victimes ainsi que la sécurité des lieux spécifiques (transports en commun, écoles). Interviennent dans la mise en oeuvre de ces priorités les maires, les forces de police et de gendarmerie, les bailleurs sociaux et les éducateurs.

Mais l'élan de planification marque un coup d'arrêt avec l'émergence d'un nouveau dispositif : les contrats locaux de sécurité, annoncés par Jean-Pierre Chevènement lors du colloque de Villepinte, tenu les 24 et 25 octobre 1997. Les plans qui l'ont précédé ne disparaissent pas pour autant. En principe, le nouveau dispositif intègre leurs enseignements et les mêle aux nouvelles mesures. Dans les faits, la présentation du dispositif révèle la difficulté à trouver une solution efficace au problème de l'insécurité.

I. UN OUTIL DE PROMOTION D'UN PARTENARIAT ACTIF AVEC LES ACTEURS LOCAUX

La montée de l'insécurité dans les villes et son cortège d'infractions et d'incivilités constituent un véritable phénomène de société. Cette situation remet en cause l'efficacité de notre système répressif et ce, alors que la sécurité suscite depuis les années quatre vingt une demande sociale croissante.

Ce problème ne se pose pas qu'en France : l'Europe et l'Amérique du Nord notamment, sont confrontées aux mêmes difficultés, avec un taux de criminalité et de délinquance variable. Cependant la police de proximité, telle que la conçoit actuellement le gouvernement de Lionel Jospin, offre peu de ressemblances avec les expériences nord-américaines¹¹ de *communitary policy*. Certes, la police communautaire est une formule intéressante : elle réalise un véritable partenariat entre la police et la communauté, toutes deux responsables du maintien de la paix civile. Mais la criminalité et les formes de violence qui existent aux États-Unis depuis des décennies sont sans commune mesure avec ceux qui ont émergé en France depuis le milieu des années soixante dix. En outre, le concept de *communitary policy* a montré ses limites car il correspond davantage à un affichage qu'à une réalité. Elle fonctionne bien dans les quartiers paisibles et est inopérante dans les zones urbaines sensibles.

En France, l'objectif des contrats locaux de sécurité est de promouvoir un partenariat qui implique de manière active, tous les acteurs de la vie locale dans le maintien ou le rétablissement de la sécurité. Coopération, proximité et prévention sont donc les maîtres-mots de cette réforme. C'est l'idée qui ressort du préambule de la circulaire¹² consacrée à ces contrats : "les contrats locaux de sécurité constituent l'outil d'une politique de sécurité privilégiant la citoyenneté comme axe de la prévention, la proximité comme mode

⁹ Circulaire interministérielle du 13 février 1997.

¹⁰ Les plans départementaux de sécurité

¹¹ André Normandeau et Barry Leighton, "La police communautaire en Amérique", *Revue internationale de criminologie et de police technique*, volume XLV n°1, 1992.

¹² Circulaire interministérielle du 28 octobre 1997 précitée.

d'intervention et l'efficacité de la coopération entre les services de l'État, au premier chef la police, la gendarmerie et la justice".

II. LA MISE EN OEUVRE DES C.L.S. : UNE APPROCHE PLURIDISCIPLINAIRE DE LA LUTTE CONTRE L'INSÉCURITÉ

Le nouveau dispositif des contrats locaux de sécurité s'inscrit dans un mouvement plus vaste de rénovation de la sécurité intérieure, dont la clef de voûte est la création, par décret n° 97-1052 du 18 novembre 1997, du conseil de sécurité intérieure¹³.

La circulaire interministérielle du 28 octobre 1997 donne un cadre à ces contrats : elle décrit le processus de mise en oeuvre en trois étapes (élaboration, contenu et suivi). A chaque étape, est mise en avant l'idée de partenariat entre les acteurs institutionnels (préfet, procureur de la République) et locaux (collectivités locales, associations, bailleurs sociaux, sociétés de transport).

2.1. L'élaboration des contrats locaux de sécurité

2.1.1. Un contrat préparé et négocié avec une multiplicité de partenaires

L'élaboration d'un contrat local de sécurité doit être suscitée par le préfet, représentant de l'État¹⁴, auprès des collectivités locales, en priorité dans les zones sensibles (vingt six départements sont classés très sensibles en France¹⁵). En outre, si l'autorité judiciaire le suggère ou si les collectivités locales souhaitent en bénéficier, le préfet doit en principe accéder à leur demande.

Cependant, la mission interministérielle d'évaluation des contrats locaux de sécurité¹⁶ constate qu'une plus forte

proportion de contrats a été signée hors des départements dits sensibles (près de 43 %) ¹⁷.

Le contrat est élaboré et signé conjointement par le préfet¹⁸, le procureur de la République et le (ou les) maire(s), en association, le cas échéant avec le recteur d'académie, le président du conseil régional et celui du conseil général. Cette disposition appelle quelques remarques. D'une part, on peut regretter que ces autorités soient éventuellement associées au dispositif alors même qu'elles devraient être au coeur de toute réflexion dans le cadre des contrats. D'autre part, les rapporteurs de la mission d'évaluation ont constaté une participation très inégale de l'éducation nationale selon les zones géographiques considérées : elle est bonne dans les zones où la violence scolaire est omniprésente et "plus légère" ailleurs. Enfin, la mission regrette l'absence de concertation avec les conseils généraux, alors même qu'elle est "indispensable".

Lorsqu'ils existent, les conseils communaux de prévention de la délinquance contribuent à l'élaboration du contrat. Auparavant, ils avaient déjà permis une expérimentation d'action concertée entre l'État, les élus, le secteur associatif et privé. Le contrat local de sécurité offre l'occasion d'évaluer et de rénover leur fonctionnement. En l'absence de conseil communal préexistant, le préfet veille à ce que d'autres acteurs institutionnels et sociaux soient associés à la réflexion : l'inspecteur d'académie et les directeurs d'établissements scolaires, les responsables des services sociaux, ceux de la protection judiciaire de la jeunesse, les représentants des bailleurs sociaux, les responsables des établissements commerciaux, les associations, les sociétés de transport en commun.

Enfin, doivent impérativement être associés à l'élaboration de ce contrat les magistrats du siège et notamment, le juge des enfants et celui de l'application des peines. Cependant la mission d'évaluation souligne que si les parquets se sont impliqués, les juges du siège et les présidents de tribunaux sont parfois restés très en retrait.

13 Olivier Gohin, "La création du Conseil de sécurité intérieure", *Droit et Défense*, n° 97/4.

14 A Paris, le Préfet de police.

15 Ces vingt six départements regroupent soixante cinq pour-cent de la population et connaissent soixante neuf pour-cent de la délinquance.

16 La mission d'évaluation associe plusieurs ministères (intérieur, défense, justice, éducation nationale, emploi et solidarité) dans un rapport qui n'a pas été rendu public. Ce rapport dresse un premier bilan des cent seize contrats signés au début du mois de septembre et des quatre cent cinquante six contrats en cours d'élaboration.

17 Extrait du journal "Le Monde" du 28 octobre 1998, p. 10.

18 A Paris, le Préfet de police.

2.1.2. Un contrat adapté au(x) territoire(s) touché(s) par la violence

La lutte contre la délinquance et la prise en compte de toutes les formes de violence impliquent que le contrat ne soit pas rigide. Il doit tenir compte du territoire concerné par ces phénomènes de violence; le territoire en question n'étant pas toujours limité aux frontières d'une commune.

Le plus souvent, le cadre contractuel le plus approprié est la commune¹⁹ ou un groupe de communes formant une agglomération. Les élus peuvent alors ratifier un contrat local de sécurité intercommunal.

Ces contrats peuvent également porter sur des réseaux de transport ou sur des quartiers déterminés. D'ailleurs, priorité est donnée à la mise en oeuvre des contrats dans les quartiers dits sensibles. Pour ces contrats, l'État souhaite affecter des moyens supplémentaires.

Enfin, des contrats de type saisonnier, non expressément visés par la circulaire du 28 octobre 1997, peuvent être signés dans les zones touristiques par les communes sujettes à des mouvements de populations importants à certaines périodes de l'année.

2.1.3. Un diagnostic local de sécurité préalable au contrat

Le diagnostic constitue un outil d'aide à la décision pour les partenaires du contrat. Ce diagnostic comporte des données quantitatives sur les caractéristiques de la délinquance, les incidents recensés dans les établissements scolaires, la population exposée à la marginalité et la typologie des victimes.

Le travail effectué en amont par les conseils communaux de prévention de la délinquance est pris en compte dans l'élaboration de ce diagnostic.

Le diagnostic porte également sur l'évaluation du sentiment d'insécurité. Cette évaluation est réalisée à partir des attentes et demandes de la population en termes de sécurité. L'idée que les gens se font de la délinquance et de la capacité des institutions à y répondre, a son importance dans l'évaluation du sentiment d'insécurité. Cela révèle parfois le décalage qu'il peut y

avoir entre les faits objectifs de délinquance et le sentiment d'exposition à cette délinquance qui n'est parfois qu'imaginaire ou exagérée.

L'évaluation est également faite à partir des appréciations que les acteurs locaux de la vie sociale et professionnelle portent sur les comportements délinquants. Ils sont en effet à même de décrire la vie quotidienne dans certains quartiers et de donner un sens à une délinquance naissante ou renforcée dans certaines zones géographiques.

Pour mettre en cohérence tous les éléments recueillis et en tirer un diagnostic, les collectivités locales peuvent être aidées. L'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI), placé directement sous l'autorité du ministre de l'intérieur peut apporter, à leur demande, son expertise. L'IHESI a en effet créé une "mission diagnostic" qui apporte deux types d'aide, en fonction de la nature de la demande formulée par la commune. Soit la mission réalise intégralement le diagnostic : c'est alors la commune qui prend à sa charge les frais de déplacement et d'hébergement de l'équipe envoyée sur place. Soit la mission fournit un appui méthodologique au cabinet privé retenu par la commune. L'IHESI a également rédigé un "guide pratique pour les contrats locaux de sécurité"²⁰. Mais le plus souvent, les communes préfèrent recourir à des sociétés d'audit privées, malgré le coût exorbitant des prestations offertes. La mission d'évaluation souligne d'ailleurs que "l'urgence de la signature du contrat" a été parfois "jugée plus importante que le diagnostic et le contrat lui-même". Si bien que, d'après la mission, les diagnostics sont "en général insuffisants" ou "trop sommaires", à l'exception de quelques uns²¹.

2.2. Le contenu des contrats locaux de sécurité

2.2.1. Des actions programmées en concertation avec tous les partenaires

A partir des priorités retenues dans le cadre d'une concertation avec tous les partenaires, un plan d'action est arrêté. Ce plan est assorti pour chaque mesure retenue,

¹⁹ A Paris, Lyon et Marseille, les contrats peuvent être conclus par arrondissement.

²⁰ Édité à la Documentation française.

²¹ Ceux d'Issy-les-Moulineaux (Hauts-de-Seine) et de Nemours (Seine-et-Marne).

d'un calendrier d'exécution et des outils de suivi.

Mais plus globalement, on peut retenir que les actions recherchées sont de trois natures : les actions de nature préventive, les interventions spécifiques de la police et de la gendarmerie ainsi que les actions concertées entre autorités administratives et judiciaires.

1) Les actions de nature préventive

La prévention de la délinquance s'intègre tout naturellement dans ce volet. Les actions innovantes et coordonnées sont privilégiées, en fonction d'objectifs déterminés. On compte parmi ces objectifs : le soutien aux actions locales de prévention à l'égard des jeunes en voie de marginalisation ; la prévention des toxicomanies et des violences urbaines ; la prévention de la délinquance et de la violence à l'intérieur et aux abords des écoles ; la prévention de la récidive ; l'aide aux victimes etc.

La lutte contre les violences scolaires implique une participation du recteur et des inspecteurs d'académie ainsi que, le cas échéant, des directeurs d'établissement. Le soutien des jeunes en voie de marginalisation peut être facilité par une participation des associations et de tout organisme à vocation sociale. La prévention de la récidive et la médiation pénale sont des domaines où la justice (le procureur de la République, la protection judiciaire de la jeunesse, le juge des enfants...) a vocation à intervenir. Chaque objectif trouve alors sa place dans un plan d'action, associant des personnalités compétentes dans leur domaine d'attribution. Ce n'est pas la même logique qui préside aux interventions de la force publique.

2) Les interventions spécifiques de la police et de la gendarmerie

Il s'agit plus précisément de déterminer les conditions d'intervention des forces de police et de gendarmerie. Les objectifs qui peuvent être visés concernent : la présence des forces de police et de gendarmerie, l'accueil dans les services, le recueil et le suivi des plaintes et plus généralement, la répression des crimes et délits.

Ces interventions s'intègrent dans le cadre plus large d'une coordination renforcée des actions de prévention et de répression des crimes et délits. Et plus généralement encore, la définition des actions concrètes doit révéler une meilleure répartition des tâches entre les services de l'État et ceux des collectivités locales. Cela implique au niveau de l'État, une coopération accrue entre deux autorités : l'autorité administrative et l'autorité judiciaire.

3) Les actions concertées de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire

Pour plus d'efficacité, préfet et procureur de la République coordonnent leurs actions dans la lutte contre la délinquance. Le contrat local de sécurité sert alors de cadre local à ces interventions. Une concertation de ces deux partenaires permet d'une part, de favoriser une continuité des actions entre la police et la justice et d'autre part, de clarifier le programme des interventions dans le cadre de la sécurité. A cet égard, l'association des structures locales telles que les groupes de traitement local de la délinquance²² (GTLD) ou les groupes opérationnels d'actions locales pour la sécurité²³ (GOALS), déjà mis en place dans certaines villes répond à ces objectifs.

2.2.2. Les moyens apportés par les différents partenaires

Le 19 janvier dernier au palais des congrès de Paris, à l'issue de la réunion de trois cent cinquante maires originaires des vingt six départements les plus sensibles, Jean-Pierre Chevènement encourageait les bonnes volontés : "la circulaire interministérielle du 28 octobre 1997 relative aux CLS et le dispositif emplois-jeunes (...) permettront aux communes d'organiser un véritable partenariat entre l'ensemble des acteurs qui contribuent à la sécurité en apportant une gamme de réponses allant de la prévention à la coercition".

Tous les acteurs sont mis à contribution au niveau local pour faire de ce partenariat, un partenariat actif : les services des

22 Placés sous l'autorité du Parquet, les GTLD sont chargés de trouver, dans un laps de temps donné, des solutions aux problèmes de délinquance dans un quartier donné.

23 Les GOALS établissent des diagnostics locaux de sécurité pour les quartiers les plus touchés par la délinquance.

collectivités locales, les entreprises de transport public, les bailleurs sociaux, le parquet et les maisons de justice et du droit. Les services de police et de gendarmerie ont également leur place dans le contrat en tant que représentants de l'État sur le territoire national.

Mais le contrat local de sécurité n'a qu'une apparence de contrat. En effet, si son objectif est de mettre en cohérence les compétences de chacun, en aucun cas il ne peut remettre en cause la répartition des compétences administratives opérée, à partir de 1982, par les lois de décentralisation. En cela le contrat local de sécurité constitue un habillage donné au dispositif gouvernemental, visant à le rendre plus attractif.

2.2.3. Les moyens complémentaires fournis par l'État

Dans le cadre de la loi Aubry²⁴, le gouvernement a décidé de créer des emplois-jeunes dans le domaine de la sécurité. L'objectif du programme gouvernemental est de créer trente cinq mille emplois de proximité. Cela concerne les postes d'agents locaux de médiation sociale et d'adjoints de sécurité. A ces deux catégories d'emplois de sécurité, on peut en joindre une dernière, également adressée aux jeunes : les volontaires de la gendarmerie.

1) Les agents locaux de médiation sociale

Le gouvernement prévoit de créer quinze mille postes d'agents de médiation dans toute la France. Leur recrutement²⁵ est de la compétence des employeurs mentionnés à l'article premier de la loi du 16 octobre 1997. Il s'agit notamment des collectivités locales, des personnes morales de droit public à l'exception de l'État, des personnes de droit privé à but non lucratif et de celles chargées d'un service public. Deux conditions essentielles président à la création de ces postes : il faut, d'une part, répondre à des besoins émergents ou non satisfaits et d'autre part, proposer ces postes à des jeunes sans emploi. Cette création

d'emplois d'agents de médiation fait l'objet de conventions signées par les différents partenaires, à l'issue de négociations au sein des contrats locaux de sécurité. Ces contrats locaux déterminent le nombre d'agents et leurs conditions d'emploi.

L'agent est recruté par un contrat de droit privé (il est donc soumis au Code du travail) pour une durée de cinq ans, non renouvelable. Ses missions doivent être clairement identifiées, de manière à les distinguer de celles incombant à la police, à la gendarmerie et aux polices municipales. Des conventions viennent préciser de manière détaillée : la définition du poste, les missions confiées et leur cadre d'exercice, l'employeur responsable, les conditions de recrutement, le contenu de la formation et l'encadrement.

L'agent de médiation assure principalement des missions touchant à la sécurisation et à la médiation dans les lieux où l'insécurité se développe, c'est-à-dire dans certains quartiers, zones commerciales, établissements sportifs et culturels, sorties d'écoles et transports en commun notamment. Plus particulièrement, sa mission de médiation sociale au sein des maisons de justice et des services sociaux en fait un acteur de la prévention des incivilités et de la résolution des litiges de faible gravité.

Toutes ces missions n'ont qu'un caractère préventif et non pas répressif. Ainsi, l'agent de médiation ne dispose d'aucune compétence judiciaire et n'exerce aucun pouvoir réglementaire pour faire appliquer les arrêtés municipaux. Il ne dispose pas non plus de fonctions de médiation pénale exercées sous le contrôle du ministère de la justice. Enfin, en aucun cas il ne peut porter une arme.

L'organisme employeur reste responsable de la formation de ces agents. Certains thèmes sont essentiels dans la formation, notamment ceux relatifs aux libertés publiques, au civisme, à la gestion des conflits, à l'organisation du système judiciaire. La police nationale et la gendarmerie apportent leur contribution à cette formation. Dans l'Eure, la gendarmerie (avec quarante autres intervenants) a participé à la formation des premiers agents

²⁴ Loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes.

²⁵ La circulaire interministérielle du 15 décembre 1997 sur les agents de médiation sociale détermine leurs missions, leur mode de recrutement, leur formation et leur encadrement.

de médiation²⁶. De même, police et gendarmerie participent avec des agents titulaires de l'organisme employeur, nominativement désignés, à l'encadrement des agents.

2) Les adjoints de sécurité

Comme les agents de médiation, les adjoints de sécurité font partie du dispositif de la loi Aubry sur les emplois-jeunes. De même, ils sont recrutés²⁷ pour une période de cinq ans, non renouvelable. Mais contrairement aux agents de médiation, ils sont régis par un contrat de droit public. Le gouvernement prévoit de recruter et former vingt mille adjoints de sécurité, dont huit mille deux cent cinquante d'ici la fin de l'année 1998. Ces emplois sont créés à l'échelon départemental en fonction des besoins qui seront notamment déterminés par les contrats locaux de sécurité. Pour la mise en place de ces personnels, vingt-six départements sont prioritaires.

Les adjoints de sécurité constituent des personnels temporaires de la police nationale qui, à terme, remplaceront les policiers auxiliaires issus des formes civiles du service national. En tenue et armés, ils ne peuvent participer ni aux arrestations dans le cadre des pouvoirs de police judiciaire, ni au maintien de l'ordre public. Dans les faits, leur présence est parfois mal acceptée par les policiers municipaux qui ne bénéficie pas, depuis la dernière réforme, du permis de port d'arme²⁸.

Quatre grandes missions générales de proximité leur sont confiées. D'une part, ils participent aux missions de surveillance générale de la police nationale, en particulier par îlotage et patrouille, notamment à l'occasion de manifestations sportives et culturelles. D'autre part, ils participent à l'accueil, l'information et l'orientation du public dans les services locaux de la police. Ensuite, ils peuvent contribuer aux actions d'intégration, notamment en direction des étrangers. Enfin, ils peuvent aider le public sur les axes de circulation, à la sortie des écoles,

dans les zones habitées et les transports en commun.

La formation professionnelle initiale (de six semaines) se déroule dans les établissements de formation de la police nationale. Elle peut être complétée par une formation (de deux semaines) sur le lieu d'affectation de ces personnels. Leur contrat prévoit une période d'essai couvrant la période de formation (deux mois) et se poursuit au delà (un mois supplémentaire). Pendant cette période, l'État comme l'adjoint de sécurité peut mettre fin au contrat sans préavis, ni indemnité.

3) Les volontaires de la gendarmerie

Ils sont destinés à remplacer les appelés qui effectuent leur service national dans la gendarmerie, mais qui disparaîtront progressivement d'ici 2002, en application de la loi n°97-1019 du 28 octobre 1997. Le volontariat correspondant à une nouvelle forme du service national offre aux jeunes de dix-huit à vingt-six ans la possibilité d'entrer dans la gendarmerie, en qualité de gendarmes-adjoints. Les gendarmes-adjoints viendront servir principalement au sein de la gendarmerie départementale, dans les unités périurbaines les plus chargées ou les brigades rurales peu sollicitées, en substitution de personnels d'active qui seront alors affectés dans les zones sensibles. Leurs tâches iront de l'exécution de missions de sécurité publique à celles de prévention, d'assistance et de secours. Leur rémunération, assurée en totalité sur le budget de la gendarmerie, est au moins équivalente à celle accordée aux titulaires d'emplois-jeunes (sur la base du SMIC). D'une durée de douze mois, le volontariat est renouvelable chaque année pendant une durée de cinq ans, comme les emplois-jeunes. A l'issue de cette période, les volontaires ont la possibilité de faire carrière dans la gendarmerie.

A compter du 5 octobre 1998, la gendarmerie est autorisée à incorporer dans ses effectifs, huit cents gendarmes-adjoints en remplacement des huit cents gendarmes auxiliaires. Ils seront exclusivement recrutés parmi les gendarmes auxiliaires actuellement sous les drapeaux. Au premier trimestre 1999, la gendarmerie prévoit de recruter près de trois mille gendarmes-adjoints.

26 L'Eure est un département pilote en matière de formation des agents de médiation (les premiers stages en France se sont déroulés dans l'Eure en mars 1998).

27 Décret n° 97-1007 du 30 octobre 1997 relatif aux adjoints de sécurité.

28 Sauf sur demande motivée du maire et autorisation du préfet.

La formation se déroule dans les centres d'instruction où est dispensé un enseignement militaire et professionnel. Deux écoles dispensent cette formation : celles de Montargis et de Tulle. A l'issue de leur formation, les volontaires seront des gendarmes-adjoints avec la qualification d'agent de police judiciaire adjoint ; ce qui leur confère des pouvoirs égaux à ceux attribués aux policiers municipaux. Outre le statut, cette qualité est la principale distinction entre l'adjoint de sécurité et le gendarme-adjoint.

III. L'IMPORTANCE ACCORDÉE AU SUIVI DES CONTRATS ET AUX ÉCHANGES D'EXPÉRIENCES ENTRE ACTEURS LOCAUX

Le dernier volet de la circulaire du 28 octobre 1997 est consacré au suivi des CLS. La circulaire promeut plus particulièrement l'utilisation d'outils de suivi. Ces outils s'appuient sur les statistiques d'activité et sur celles qui retracent l'évolution de la délinquance. Sont également pris en compte l'évolution du sentiment d'insécurité et le niveau de satisfaction de la population au regard des mesures prises par les pouvoirs publics en matière de sécurité. La mission interministérielle d'évaluation des contrats souligne d'ailleurs qu'un "*bon suivi*" est le meilleur gage d'amélioration des contrats. En effet, il peut permettre d'enrichir les contrats qui, signés trop rapidement, seront "*de courte vie*", faute de suivi et d'évaluation des actions.

Mais surtout, la circulaire appelle à la création à l'échelon ministériel, de cellules chargées d'animer et de coordonner la mise en place des contrats et des emplois-jeunes. Les échanges d'expériences entre acteurs locaux sont également privilégiés, au travers d'un bulletin spécial (CLS Infos) et d'ateliers régionaux.

3.1. Les missions et cellules chargées de la mise en place des contrats

A l'échelon national, une cellule interministérielle d'animation et d'évaluation des contrats est mise en place par les ministères compétents. La direction générale de la police nationale (DGNP) comprend une "*mission emplois-jeunes*", mise en place deux semaines après l'entrée en vigueur de la loi du 16 octobre 1997 sur

les emplois-jeunes. Elle est chargée d'apporter information et assistance auprès des partenaires locaux, désireux de créer des emplois-jeunes ayant trait à la sécurité. Relèvent de la compétence de cette mission, le recrutement des adjoints de sécurité et des agents locaux de médiation sociale dans les zones relevant de la compétence de la police. La mission de la DGNP fait l'objet d'une mention expresse dans la circulaire du 28 octobre 1997, contrairement aux deux suivantes.

La "*mission CLS*"²⁹, placée auprès de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) s'occupait auparavant de la mise en application des plans départementaux de sécurité. Aujourd'hui, elle assiste au plan local l'administration préfectorale et les services territoriaux de la sécurité publique dans l'élaboration et la pratique des CLS.

La "*cellule CLS-ALMS*"³⁰, au sein de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) cumule les fonctions exercées par les deux missions précédentes (mission emplois-jeunes et mission CLS), dans les zones relevant de la compétence de la gendarmerie. Elle s'intéresse également à d'autres emplois de sécurité (les gendarmes-adjoints) dont les bureaux de recrutement de la gendarmerie ont la charge. Elle est chargée d'apporter une aide juridique et méthodologique aux futurs partenaires. Dans les faits, cette aide s'avère d'ailleurs plus méthodologique que juridique, d'après la cellule CLS-ALMS. La cellule est par exemple intervenue, à plusieurs reprises, pour rappeler à ses interlocuteurs que les emplois-jeunes doivent être créés dans le cadre des contrats locaux de sécurité³¹.

L'initiative des trois premières directions a été suivie par d'autres ministères, comme le ministère de la justice. Enfin, l'IHESI a créé sa propre mission : la "*mission DLS - CLS*"³² qui propose une assistance technique aux acteurs locaux, notamment en matière de diagnostic. Les partenaires locaux sont également conseillés et

29 Contrats locaux de sécurité.

30 Contrats locaux de sécurité - Agents locaux de médiation sociale.

31 Certaines communes de l'Eure, comme d'autres en France, ont préféré recruter des agents de médiation alors même qu'aucun contrat local de sécurité n'est signé ou en cours de négociation.

32 Diagnostic locaux de sécurité - Contrat local de sécurité.

informés, grâce à la publication "CLS Infos", réalisée par l'IHESI.

3.2. Le bulletin "CLS Infos" et les ateliers régionaux

Ce bulletin, en principe mensuel, publié par l'IHESI, est diffusé dans les préfetures et les mairies. Également diffusé par l'intermédiaire du site Internet³³ du ministère de l'intérieur, il a fait l'objet de quatre numéros à ce jour pour les mois de janvier, février, mai et juillet 1998. Présenté sous forme d'un feuillet de quatre pages, ce bulletin comprend plusieurs rubriques concernant notamment, l'actualité des contrats, les méthodes d'élaboration des diagnostics et le recrutement des emplois-jeunes. Cette publication est relayée par l'organisation régulière d'ateliers régionaux sur la mise en oeuvre des contrats.

Ces ateliers sont organisés par l'IHESI en partenariat avec les ministères signataires de la circulaire du 28 octobre 1997 (justice, intérieur, défense, emploi et solidarité, éducation nationale, recherche et technologie) et avec le concours du Forum français pour la sécurité urbaine. L'objectif est de favoriser les échanges d'informations et d'expériences entre villes et services de l'État. L'atelier régional n'est donc pas un colloque, mais une journée d'échanges sur la base de cas pratiques, de séances de travail en groupes réunissant les représentants des villes, des services de l'État et les autres partenaires locaux.

Le premier atelier s'est tenu le 24 mars dernier, à Paris dans les locaux de l'IHESI. Dans les mois qui ont suivi, d'autres ateliers ont été organisés à Lyon, Bordeaux, Strasbourg et Marseille. Le premier atelier s'est articulé autour de trois thèmes : les contrats locaux de sécurité, les diagnostics locaux de sécurité et les emplois-jeunes. Six groupes de travail ont été constitués durant cette journée pour dialoguer sur ces thèmes. A la fin de la journée, les rapporteurs de chaque groupe qui ont été désignés le matin, ont restitué en séance plénière les résultats des travaux menés. Un débat général s'en est suivi. A cette occasion, les services de l'État ont pu répondre aux questions des autres participants. L'initiative est intéressante,

mais qui peut dire si ces ateliers apportent véritablement une aide aux acteurs des futurs contrats ?

L'année écoulée témoigne de l'engouement provoqué par le dispositif des contrats locaux de sécurité. Et même si les prévisions du ministre de l'intérieur n'ont pas été atteintes (sur quatre cent soixante contrats programmés, une centaine seulement ont été signés et près de quatre cents demeurent en cours de négociation), le nombre de communes prêtes à adhérer au dispositif augmentent de jour en jour.

Mais le dispositif des contrats locaux de sécurité ne constitue qu'une solution parmi d'autres. En effet, il s'inscrit dans un cadre beaucoup plus large : celui des réformes entreprises³⁴ par le gouvernement afin d'enrayer les violences urbaines et de prévenir la délinquance juvénile. Ces réformes révèlent - mais était-ce bien nécessaire ? - les faiblesses de notre système éducatif et les carences de notre système judiciaire.

C.G.

³³ Site Internet : www.interieur.gouv.fr.

³⁴ Le Conseil de sécurité intérieure a arrêté le 2 juin dernier les lignes de l'action gouvernementale en matière de lutte contre la délinquance. L'objectif pour le gouvernement est de renforcer le dispositif de prise en charge des mineurs délinquants.